

**Audience publique du 1<sup>er</sup> février 2010**

Recours formé par  
la société anonyme ... s.a., ...  
contre une décision prise par la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg  
en matière de cotisations professionnelles

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 24866 du rôle et déposée le 2 octobre 2008 au greffe du tribunal administratif par Maître François Turk, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme ... s.a., établie et ayant son siège social à L-..., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., tendant à l'annulation d'un bulletin de cotisation de la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg du 2 juillet 2008 relatif à l'année 2007, ainsi que d'une lettre d'accompagnement du même jour ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Jean-Lou Thill, demeurant à Luxembourg, du 23 octobre 2008, portant signification de ce recours à la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg, établie à L-1615 Luxembourg, 7, rue Alcide de Gasperi ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 23 janvier 2009 par Maître Patrick Kinsch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour compte de la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg, ledit mémoire ayant été notifié par acte d'avocat à avocat au mandataire de la partie demanderesse le 22 janvier 2009 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 20 février 2009 par Maître François Turk, pour compte de la société anonyme ... s.a., ledit mémoire en réplique ayant été notifié le même jour par acte d'avocat à avocat au mandataire de la Chambre de Commerce ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 20 mars 2009 par Maître Patrick Kinsch, pour compte de la Chambre de Commerce, ledit mémoire en duplique ayant été notifié le même jour par acte d'avocat à avocat au mandataire de la partie demanderesse ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision attaquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport et Maître Claudia Thirion, en remplacement de Maître François Turk, ainsi que Maître Patrick Kinsch en leurs plaidoiries respectives.

---

En date du 5 juillet 2007, la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg, ci-après dénommée la « Chambre de Commerce », émit à l'égard de la société anonyme ... s.a., ci-après dénommée la « société ... », un bulletin de cotisation pour l'année 2007 d'un montant de 140 €, avec l'indication qu'il s'agit de la « *cotisation minimum* ».

En date du 2 juillet 2008, la Chambre de Commerce émit un nouveau bulletin à l'égard de la société ... pour l'année 2007 d'un montant de 43.672,20 €, ledit bulletin se trouvant en annexe à un courrier de la Chambre de Commerce du même jour dont il ressort que le nouveau bulletin de cotisation du 2 juillet 2008 remplace celui initialement émis en date du 5 juillet 2007 en raison d'une opération de redressement de la cotisation relative à l'année de perception 2007. Ladite lettre du 2 juillet 2008 se réfère au titre de la base réglementaire sur laquelle ledit bulletin prend appui, d'une part, au règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 relatif aux modalités d'affiliation à la Chambre de Commerce, au mode et à la procédure d'établissement du rôle des cotisations de la Chambre de Commerce et fixant la procédure de perception des cotisations de la Chambre de Commerce, ainsi que, d'autre part, au règlement de cotisation du 31 janvier 2008 de la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 2 octobre 2008, la société ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation du bulletin de cotisation précité du 2 juillet 2008, ainsi que de la lettre d'accompagnement également précitée du même jour.

A défaut de l'existence d'un recours au fond en matière de décisions prises par une chambre professionnelle et portant sur les cotisations qui lui sont dues de la part de ses membres, seul un recours en annulation a pu être introduit contre le bulletin et la lettre précités.

Le recours en annulation ayant été introduit dans les formes et délai prévus par loi, il est recevable.

Il échet de prime abord de constater que s'il est vrai que la partie demanderesse a entendu diriger son recours non seulement contre le bulletin précité de la Chambre de Commerce du 2 juillet 2008 mais également contre la lettre d'accompagnement du même jour, il n'en demeure pas moins que les deux documents constituent une seule décision indissociable, le bulletin de cotisation contenant exclusivement le montant à régler par la partie demanderesse au titre de la cotisation à payer à la Chambre de Commerce pour l'année 2007 et la lettre d'accompagnement du 2 juillet 2008 en annexe à laquelle ledit bulletin a été notifié à la partie demanderesse contenant des explications valant motivation à l'appui dudit bulletin. Il s'ensuit que les deux documents font ressortir une seule décision contre laquelle le recours en annulation a été introduit par la partie demanderesse.

En présence de plusieurs moyens invoqués par une partie demanderesse, le tribunal n'est pas lié par l'ordre dans lequel ils lui ont été soumis, et il détient la faculté de les toiser suivant une bonne administration de la justice et l'effet utile s'en dégageant<sup>1</sup>.

La partie demanderesse conclut à l'illégalité de la décision prise par la Chambre de Commerce en date du 2 juillet 2008 de lui fixer une cotisation rectifiée pour l'année 2007, au motif que le règlement grand-ducal précité du 21 décembre 2007, ainsi que le règlement de cotisation précité du 31 janvier 2008 ne pourraient pas être appliqués à la cotisation à payer à la Chambre de Commerce au titre de l'année 2007. Elle fait dans ce contexte état du principe de la non-rétroactivité des lois et des règlements auxquels ledit règlement grand-ducal, ainsi que ledit règlement de cotisation n'auraient pas dérogé.

La Chambre de Commerce conteste toutefois toute application rétroactive notamment du règlement grand-ducal précité du 21 décembre 2007, en soutenant qu'il aurait simplement été fait application de manière immédiate du règlement grand-ducal en question à « *une situation en cours* ». Elle conteste également qu'il y aurait eu une atteinte à un éventuel droit acquis par la partie demanderesse, en soutenant qu'elle aurait simplement procédé à un redressement de la cotisation à payer par la demanderesse au titre de l'année 2007 du fait d'un redressement de ses déclarations fiscales effectuées auprès de l'administration des Contributions directes.

La Chambre de Commerce fait encore valoir que contrairement à la position défendue par la partie demanderesse, le règlement grand-ducal précité du 21 décembre 2007 n'aurait pas pour objet de régler des questions de fond, mais porterait sur la procédure de perception des cotisations à lui verser. Il y aurait partant lieu de faire application du principe de l'effet immédiat des règles de procédure nouvelles.

Il échet tout d'abord de constater à la lecture du règlement grand-ducal précité du 21 décembre 2007 qu'il ne contient lui-même aucune indication ni quant à sa date d'entrée en vigueur ni quant aux années de cotisation auxquelles il s'applique.

En l'absence d'indication figurant audit règlement grand-ducal, il échet partant de se référer à un premier stade à l'article 2 du Code civil suivant lequel « *la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ».

Ce principe tel que consacré à l'égard des lois doit également s'appliquer aux actes administratifs qui ne sauraient régir des situations constituées antérieurement à leur entrée en vigueur, sous peine d'être entachés de rétroactivité. Ainsi, le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, qu'ils constituent des actes individuels ou des actes à caractère réglementaire, s'impose aux autorités administratives<sup>2</sup>.

Il y a encore lieu de veiller à faire une distinction entre la rétroactivité des actes administratifs et leur application immédiate. Ainsi, au cas où une situation présente a été

---

<sup>1</sup> trib. adm. 27 octobre 1999, n°s 11231 et 11232 du rôle, Pas. adm. 2008, V° Procédure contentieuse, n° 634 et autres références y citées

<sup>2</sup> cf. Jurisclasseur, Administratif, V° Acte administratif, n° 26

définitivement constituée dans le passé, l'application de mesures nouvelles à la situation passée ne constitue pas une application immédiate, mais comporte rétroactivité<sup>3</sup>.

Il échet encore de rappeler que le juge ne saurait faire une application rétroactive ni d'une loi ni d'un règlement pris en application de la loi en dehors des cas où le législateur en a décidé ainsi. Il s'ensuit que même au cas où un règlement grand-ducal d'application d'une loi contiendrait une disposition ayant un effet rétroactif, une telle disposition réglementaire ne saurait être reconnue comme étant légale qu'à partir du moment où cette rétroactivité a été expressément voulue par le législateur. Cette hypothèse n'est toutefois pas remplie en l'espèce, étant donné que ni le législateur ni même le pouvoir réglementaire n'ont prévu une disposition rétroactive au sujet de la fixation des cotisations de la Chambre de Commerce.

En l'espèce, c'est la cotisation que la partie demanderesse a, le cas échéant, dû payer à la Chambre de Commerce au titre de son éventuelle affiliation à celle-ci pour l'année 2007 qui est litigieuse. Il s'ensuit que tant le principe que le taux de ladite cotisation ont dû être fixés avant le début de l'année de calendrier 2007 afin que notamment la demanderesse soit en mesure de connaître le montant, au moins quant à son principe, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007, conformément à l'article 37bis de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création des chambres professionnelles à base élective disposant que la cotisation est déterminée sur base du bénéfice réalisé pendant « *l'avant-dernier exercice* ». Ainsi, l'exigibilité de la cotisation à payer à la Chambre de Commerce constitue une situation qui s'est constituée antérieurement à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal précité du 21 décembre 2007. Cette situation ne saurait partant être régie que par la réglementation applicable au moment de l'exigibilité de ladite cotisation, à savoir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le règlement grand-ducal précité du 21 décembre 2007 ne saurait partant contenir des règles, le cas échéant, nouvelles par rapport à celles préexistantes aux cotisations échues pour l'année 2007, étant donné que les règles y contenues ne sauraient trouver application qu'à partir de son entrée en vigueur, à savoir pour l'année 2008.

Il s'ensuit que la décision faisant actuellement l'objet du présent litige prise par la Chambre de Commerce en date du 2 juillet 2008, bien que prise après l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal précité du 21 décembre 2007, a nécessairement dû faire application de la législation ainsi que de la réglementation applicables pour l'année 2007 quant à la fixation du principe et du montant des cotisations à payer à la Chambre de Commerce.

Il suit partant des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de rejeter le raisonnement élaboré par la Chambre de Commerce au sujet de l'applicabilité du règlement grand-ducal précité du 21 décembre 2007 aux cotisations échues à la Chambre de Commerce pour l'année 2007.

Il s'ensuit que c'est à tort que la décision litigieuse du 2 juillet 2008 s'est basée sur ledit règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 comme fondement légal. Il échet encore de retenir dans ce contexte que le règlement de cotisation précité du 31 janvier 2008 ne peut pas non plus servir de base réglementaire valable, étant donné qu'il se base à son tour sur le règlement grand-ducal précité du 21 décembre 2007 qui vient d'être déclaré inapplicable en l'espèce. Aucune autre base légale ou réglementaire n'ayant été invoquée en cause afin de justifier la fixation de la cotisation à payer par la partie demanderesse au titre de l'année 2007, il y a lieu d'annuler la

---

<sup>3</sup> cf. Jurisclasseur, Administratif, V° Acte administratif, n° 36

décision sous examen, sans qu'il y ait lieu de prendre position par rapport aux autres moyens et arguments développés par les parties à l'instance.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, le déclare justifié et annule en conséquence la décision prise par la Chambre de Commerce en date du 2 juillet 2008, telle que matérialisée par le bulletin de cotisation du même jour, tel qu'émis à l'égard de la société anonyme ... s.a. ;

condamne la Chambre de Commerce aux frais.

Ainsi jugé par:

Carlo Schockweiler, premier vice-président,  
Martine Gillardin, premier juge,  
Annick Braun, juge,

et lu à l'audience publique du 1<sup>er</sup> février 2010 par le premier vice-président, en présence du greffier Arny Schmit.

s. Arny Schmit

s. Carlo Schockweiler

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 2.2.2010

Le Greffier du Tribunal administratif

